

ОСОБЛИВОСТІ МІСТОБУДІВНОГО ЗОНУВАННЯ

Н. Ісаченко, к. е. н.

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень і публікацій. Одним із найважливіших під час проведення земельно-кадастрових робіт є принцип містобудівного зонування. Законом України «Про планування та забудову територій» встановлені обов'язкові види містобудівної документації з планування територій [4]. Серед завдань з планування (ст. 11, 12 зазначеного закону) є здійснення зонування територій для забудови та іншого використання, визначення меж функціональних зон, пріоритетних і допустимих видів використання та забудови територій відповідно до місцевих правил забудови. Планом зонування, що є складовою частиною місцевих правил забудови, конкретизується функціональний поділ території на зони. Для кожної зони встановлюються порядок планування і забудови, дозволені види забудови та іншого використання земельних ділянок, а також єдині умови і обмеження забудови та іншого використання земельних ділянок. Докладніше ці питання розкриті у державних будівельних нормах, зокрема ДБН Б.1-3-97, ДБН 360-82** та ін.

Деякі елементи зонування земель у межах населених пунктів визначені постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 року № 79 «Порядок складання плану земельно-господарського устрою території населеного пункту». Однак, на наш погляд, порядок використання земель за цільовим призначенням, визначений цією постановою, є досить еkleктичним і не відповідає сучасному стану науки.

Постановка завдання. На території України міста відрізняються різноманіттям. У розвитку міст закладені і діють загальні містобудівні принципи, які дозволяють чітко ділити їх територію за цільовим призначенням.

Міське зонування – це розподіл земельних ділянок у місті відповідно до їх функціонального призначення (функціональні зони), з урахуванням поєднання природних елементів поверхні земельних ділянок (ландшафтне зонування), згідно з оцінкою (територіально-економічне зонування), регулюванням правових відносин (містобудівне зонування і встановлення містобудівних регламентів).

Світова практика показала, що містобудівне зонування являє собою зонування міських територій та інших муніципальних утворень з метою визначення територіальних зон із встановленням містобудівних регламентів.

Територіальні зони – зони, для яких у правилах землекористування і забудови визначені межі і встановлені містобудівні регламенти.

Містобудівний регламент – встановлені в межах кордонів відповідної територіальної зони види дозволеного використання земельних ділянок, так само, як усе, що знаходиться над і під поверхнею земельних ділянок і використовується в процесі їх забудови та подальшої експлуатації об'єктів капітального будівництва, граничні (мінімальні і (або) максимальні) розміри земельних ділянок і граничні параметри дозволеного будівництва, а також обмеження використання земельних ділянок і об'єктів капітального будівництва.

Межі територіальних зон можуть встановлюватися по:

- 1) лініях магістралей, вулиць, проїздів, що розділяють транспортні потоки протилежних напрямів;
- 2) червоних лініях;
- 3) межах земельних ділянок;
- 4) кордонах населених пунктів у межах муніципальних утворень;
- 5) кордонах муніципальних утворень, у тому числі кордонах внутрішньоміських територій міст Києва та Севастополя;
- 6) межах природних об'єктів;
- 7) інших кордонах.

Що стосується видів і складу територіальних зон, то в результаті містобудівного зонування можуть визначатися житлові, суспільно-ділові, виробничі зони, зони інженерної та транспортної інфраструктур, зони сільськогосподарського використання, зони рекреаційного призначення, зони особливо охоронних територій, зони спеціального призначення, зони розміщення військових об'єктів та інші види територіальних зон.

До складу житлових зон можуть бути залучені:

- 1) зони забудови індивідуальними житловими будинками;
- 2) зони забудови малоповерховими житловими будинками;
- 3) зони забудови середньоповерховими житловими будинками;
- 4) зони забудови багатоповерховими житловими будинками;
- 5) зони житлової забудови інших видів.

У житлових зонах допускається розміщення окремо розташованих, вбудованих або прибудованих об'єктів соціального та комунально-побутового призначення, об'єктів охорони здоров'я, об'єктів дошкільної, початкової, початкової загальної та середньої (повної) загальної освіти, сакральних будівель, стоянок автомобільного транспорту, гаражів, об'єктів, пов'язаних з проживанням громадян, які не чинять негативного впливу на навколишнє середовище. До складу житлових зон можуть включатися також території, призначені для ведення садівництва і дачного господарства.

До складу суспільно-ділових зон можуть входити:

- 1) зони ділового, громадського та комерційного призначення;
- 2) зони розміщення об'єктів соціального та комунально-побутового призначення;
- 3) зони обслуговування об'єктів, необхідних для здійснення виробничої та підприємницької діяльності;
- 4) суспільно-ділові зони інших видів.

До переліку об'єктів капітального будівництва, дозволених для розміщення в суспільно-ділових зонах, можуть входити житлові будинки, підземні багатоповерхові гаражі.

До складу виробничих зон, зон інженерної та транспортної інфраструктур можуть бути зараховані:

- 1) зони комунальних об'єктів – зони розміщення комунальних і складських об'єктів, об'єктів житлово-комунального господарства, транспорту, оптової торгівлі;
- 2) виробничі зони – зони розміщення виробничих об'єктів з різними нормативами впливу на навколишнє середовище;
- 3) інші види виробничої, інженерної і транспортної інфраструктур.

До складу територіальних зон, які встановлюються в межах населених пунктів, можуть входити зони сільськогосподарського використання (у тому числі зони сільськогосподарських угідь), а також зони, зайняті об'єктами сільськогосподарського призначення і призначені для ведення сільського господарства, дачного господарства, садівництва, розвитку об'єктів сільськогосподарського призначення.

До складу зон рекреаційного призначення можуть зараховуватися зони в межах територій, зайнятих міськими лісами, скверами, парками, міськими садами, ставками, озерами, водосховищами, пляжами, а також у межах інших територій, що використовуються і призначені для відпочинку, туризму, занять фізичною культурою і спортом.

До складу територіальних зон можуть входити особливо охоронні зони (земельні ділянки, що мають особливе природоохоронне, наукове, історико-культурне, естетичне, рекреаційне, оздоровче та інше особливо цінне значення).

До складу зон спеціального призначення можуть увійти зони, зайняті кладовищами, крематоріями, скотомогильниками, об'єктами розміщення відходів споживання та іншими об'єктами, розміщення яких може бути забезпечене тільки завдяки виділенню вказаних зон і неприпустиме в інших територіальних зонах.

Органи місцевого самоврядування можуть встановлювати й інші види територіальних зон, що виділяються з урахуванням функціональних зон та особливостей використання земельних ділянок і об'єктів капітального будівництва.

Містобудівним регламентом визначається правовий режим земельних ділянок, так само, як усе, що знаходиться над і під поверхнею земельних ділянок і використовується в процесі їх забудови та подальшої експлуатації об'єктів капітального будівництва.

Для всіх територіальних зон і відповідно для кожної земельної ділянки, розташованої в цих зонах, встановлюються містобудівні регламенти використання та будівельні зміни нерухомості. Такими регламентами можуть бути, наприклад: види дозволеного використання об'єктів нерухомості; граничні показники площі і лінійних розмірів земельних ділянок; граничні параметри дозволеного будівництва на земельних ділянках; показники місць паркування автомобілів.

Класифікаційні ознаки зонування тісно пов'язані з логічними варіантами зонування. Під час здійснення різних видів природничого зонування використовуються три логічні варіанти: А, Б і В.

У проектній практиці переважно застосовують логічні варіанти А і Б. Варіант А передбачає введення в процесі зонування жорстких якісних і кількісних обмежень класифікаційних ознак. Варто відзначити, що цей варіант зонування застосовувати важко, оскільки землі характеризуються як складна багатокomпонентна система.

Варіант Б передбачає виявлення і відособлення земельних одиниць спочатку за однією ознакою, потім вводиться друга ознака, третя і т. д. Також використовується варіант В з біфуркацією (роздвоєнням) ознак.

Вважаємо, що в Україні найширше застосовуватиметься система однорядного типологічного зонування земель з перевагою логічного варіанта Б – з класифікаційними ознаками, що вводяться послідовно, а також варіанта В – з біфуркацією (роздвоєнням) ознак.

Під час здійснення зонування земель проводиться науково обґрунтований розподіл територій з різним господарським та функціональним призначенням, правовим режимом використання і прогноз їх використання в майбутньому. Тому зонування земель має спиратися на всебічне вивчення морфології ландшафтів з тим, аби знайти найкраще (оптимальне) застосування кожній морфологічній одиниці, з одного боку, а з другого – знайти для кожного господарського використання найбільш адекватні морфологічні одиниці ландшафтів. Також важливо врахувати багатоцільові потреби в різноманітних природних ресурсах відповідно до існуючих та перспективних соціально-економічних програм.

Під час зонування земель в Україні пропонується виокремлення такої системи таксономічних одиниць: зони 1-го порядку (групи земель); зони 2-го порядку (типи земель); зони 3-го порядку (підтипи земель); зони 4-го порядку (види угідь); зони 5-го порядку (земельні ділянки). Під час практичного втілення принципу зонування земель запропонована назва «зон різного порядку» може уточнюватися. Наприклад, можуть бути запропоновані більш усталені назви таксономічних одиниць: зона, провінція, округ, підокруг, район, підрайон, місцевість, ареал тощо.

Усі землі в межах України на найвищому ієрархічному рівні доцільно розділити на три зони 1-го порядку (групи земель), які визначають існування основних функціональних типів сучасного навколишнього природного середовища: агроландшафтну (сільськогосподарську), середовищестабілізуючу (екологічну) і призначену для забудови та розташування об'єктів галузей економіки – сельбищну (урбаністичну). Класифікаційні ознаки зонування являють собою розподіл земель за категоріями.

Такий підхід дає змогу обґрунтувати пропозиції щодо наукової організації використання й охорони земель, їх перерозподілу між галузями економіки з урахуванням потреб сільського, лісового і водного господарств, промисловості, транспорту, енергетики, територіального розвитку населених пунктів, земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення.

Сельбищну, чи урбаністичну, групу земель зони 1-го порядку становлять землі, які призначені для забудови та розташування об'єктів галузей економіки, а саме таких категорій за цільовим призначенням: житлової та громадської забудови, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Сельбищне землекористування на сьогодні є нераціональним і витратним. Густота міського населення і щільність житлового фонду у містах у 2-3 рази нижча від нормативної, а щільність міської забудови не перевищує 55 % нормативної. Низка галузей відзначається надмірною землемісткістю. Так, не менше ніж 40 % території підприємств чорної металургії і теплоенергетики займають відвали, хвостосховища, шламонакопичувачі та інші вмістилища.

Оптимізація використання земель цієї групи має господарський характер і буде спрямована на реалізацію державної політики щодо зменшення техногенного навантаження у найбільших промислових районах, де зосереджена надмірна кількість великих підприємств, та вивільнення територій від техногенного навантаження.

У межах цієї групи земель зони 1-го порядку доцільно виділити такі зони 2-го порядку:

- житлову;
- суспільно-ділову;
- виробничу;
- наукову та науково-виробничу;
- інженерної та транспортної інфраструктури;
- для розміщення військових об'єктів;
- спеціального призначення.

Зонуванням житлових зон встановлюються вимоги до [3]:

- щільності забудови;
- основних параметрів інженерно-транспортних комунікацій, зелених насаджень, пішохідних шляхів, санітарно-захисних розривів та інших структурних елементів нерухомості в містобудуванні;

- розташування соціально-побутових і культурних об'єктів для обслуговування жителів;

- умов використання земель у межах охоронних і санітарно-захисних зон, зон особливого режиму використання земель, а також до порядку відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, яких вони можуть зазнати через встановлення таких зон;

- умов передачі в оренду земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти реконструкції застарілого (амортизованого) житлового фонду, та умов справляння орендної плати за ці земельні ділянки на період будівництва;

- порядку і обсягів компенсаційних виплат власникам земельних ділянок приватної власності з об'єктами застарілого житлового фонду у разі виникнення потреби в таких землях згідно із затвердженою містобудівною документацією;

- напрямів тимчасового використання земельних ділянок, що належать до зони перспективної забудови, тощо.

У межах житлової зони 2-го порядку доцільно виділити такі зони 3-го порядку [3]:

- забудови індивідуальними житловими будинками;
- забудови малоповерховими житловими будинками;
- забудови середньоповерховими житловими будинками;
- забудови багатоповерховими житловими будинками;
- забудови інших видів;
- перспективного використання;
- рекреаційних територій, які зайняті міськими лісами, скверами, парками, міськими садами, ставками, озерами, водоймищами, пляжами; зон у межах інших територій, які використовуються і призначені для відпочинку, туризму, занять фізичною культурою й спортом;

- територій, які особливо охороняються, і куди входять землі, що мають особливе природоохоронне, наукове, історико-культурне, естетичне, рекреаційне, оздоровче та інше особливо цінне значення.

У житлових зонах допускається розміщення:

- окремо розташованих, убудованих або прибудованих об'єктів соціального й комунально-побутового призначення;

- об'єктів охорони здоров'я;
- об'єктів дошкільної, початкової загальної і середньої (повної) загальної освіти;
- культових споруд;
- стоянок автомобільного транспорту;
- гаражів;
- об'єктів, пов'язаних із проживанням громадян;
- територій, призначених для ведення садівництва й дачного господарства.

Суспільно-ділові зони призначені для розміщення об'єктів охорони здоров'я, культури, торгівлі, громадського харчування, соціального й комунально-побутового призначення, підприємницької діяльності, об'єктів середньої професійної й вищої професійної освіти, адміністративних, науково-дослідних установ, культових будинків, стоянок автомобільного транспорту, об'єктів ділового, фінансового призначення, інших об'єктів, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності громадян. У суспільно-ділові зони можуть входити житлові будинки, готелі, підземні й багатоповерхові гаражі.

У межах суспільно-ділової зони 2-го порядку доцільно виділити такі зони 3-го порядку:

- ділового, суспільного й комерційного призначення;
- розміщення об'єктів соціального й комунально-побутового призначення;
- обслуговування об'єктів, необхідних для здійснення виробничої й підприємницької діяльності;
- суспільно-ділові інших видів.

Виробничі зони, зони інженерної й транспортної інфраструктури призначені для розміщення промислових, комунальних і складських об'єктів, об'єктів інженерної й транспортної інфраструктури (споруд і комунікацій залізничного та автомобільного транспорту, зв'язку) і встановлення санітарно-захисних зон таких об'єктів.

У межах виробничої зони, зон інженерної й транспортної інфраструктур 2-го порядку виділяються такі зони 3-го порядку:

- виробничі (розміщення виробничих об'єктів з різними нормативами впливу на навколишнє природне середовище);
- комунальні (розміщення комунальних і складських об'єктів, об'єктів житлово-комунального господарства, об'єктів транспорту, об'єктів оптової торгівлі);
- для розміщення та експлуатації основних, підсобних і допоміжних будівель та споруд підприємств з видобування та переробки корисних копалин. У цій зоні виділяються такі зони 4-го порядку: з видобування і переробки корисних копалин відкритим способом; з видобування та переробки корисних копалин закритим способом; для зберігання відходів добувної промисловості (порушені землі);
- інші види зон виробничої, інженерної й транспортної інфраструктури.

У межах території великих міст визначаються зони для розміщення і розвитку наукових установ, що залежать від характеру дослідницької діяльності та специфіки виробництва.

У межах наукової та науково-виробничої зони 2-го порядку виділяються такі зони 3-го порядку: наукова; науково-виробнича.

У межах зони 2-го порядку, призначеної для розміщення військових об'єктів, виділяють такі зони 3-го порядку для розміщення і постійної діяльності:

- Збройних сил України;
- установ Служби безпеки України;
- охорони державного кордону;
- органів виконання покарань;
- органів цивільного захисту населення;
- спеціальної служби транспорту;
- для розміщення і діяльності іноземних військових формувань.

У межах зони 2-го порядку спеціального призначення виділяють такі зони 3-го порядку:

- під цвинтарями, крематоріями, скотомогильниками, об'єктами розміщення відходів споживання;
- під іншими об'єктами, розміщення яких може бути забезпечене тільки виділенням зазначених зон і неприпустиме в інших територіальних зонах.

У межах зон 3-го порядку можуть бути виділені зони 4-го порядку, що відповідають видам угідь за шифром графі форми № 6-зем, а також зони 5-го порядку – земельні ділянки.

Висновки. Очевидно, що зонування земель має здійснюватися з різною деталізацією, тобто повинно проводитися на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, з відмінностями у завданнях та механізмах практичного застосування.

Конкретні варіанти зонування земель залежать від багатьох чинників: існуючої системи землекористування, природної структури ландшафтів, історичної спадщини, соціальних потреб тощо. Вважаємо, що всі принципові питання щодо зонування земель мають вирішуватися з широким залученням громадськості та реалізуватися під її контролем.

Найбільша ефективність зонування земель є тоді, якщо при виділенні зон буде використаний комплекс взаємопов'язаних критеріїв і підходів. Природно, чим менше виділяється зон і чим більша площа кожної з них, тим краще досягти такого комплексного й ефективного зонування.

Для оцінки ефективності тієї або іншої системи зонування земель пропонується використовувати чотири основні критерії: функціональний, екологічний, економічний, соціальний (за навантаженням інтересів різних груп населення). Два останні критерії на практиці не завжди вдається чітко розділити, і тоді вони поєднуються в єдиний соціально-економічний критерій.

З позицій екологічної ефективності в ту ж саму функціональну зону треба включати території, подібні за їх середовищеформувальною або екологічною функцією.

Безпосередньо економічний ефект від проведення зонування земель, на нашу думку, може оцінюватися у двох розрізах: по-перше, ефект зонування як управлінського рішення щодо встановлення тих або інших таксонів зонування, які передбачають відповідні режими використання земель, може бути визначений через порівняння показників грошової оцінки земель до та після проведення зонування; по-друге, визначення ефекту від проведення зонування також може розглядатися у контексті спрощення процедури управління (адміністрування) землекористуванням у частині

встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок, а отже – створення передумов для фактичного досягнення оптимального землекористування у якомога коротші терміни.

Економічну ефективність зонування доцільно визначати через співвідношення економічного ефекту, досягнутого внаслідок проведення зонування, із затратами, що мають бути понесені на його здійснення (розроблення відповідної землевпорядної документації).

Бібліографічний список

1. Ісаченко Н. Підходи до зонування земель в Україні / Н. Ісаченко // Вісник ХНАУ. – 2010. – № 6. – С. 309-314.
2. Ісаченко Н. Проблеми пріоритетності земель при забезпеченні їх раціонального використання / Н. Ісаченко // Землеустрій і кадастр. – 2009. – № 3. – С. 63-68.
3. Осипчук С. Теоретико-методологічні підходи до зонування земель України / С. Осипчук, Н. Ісаченко // Землеустрій і кадастр. – 2009. – № 4. – С. 44-56.
4. Про планування та забудову територій : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – С. 250.

Ісаченко Н. Особливості містобудівного зонування

Принцип зонування земель визначений Земельним кодексом України (ст. 180), де вказується, що зонування земель здійснюється у межах населених пунктів та встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон відповідно до місцевих правил забудови. Проте багато аспектів досліджуваних питань не вивчені достатньо як у методичному, так і практичному аспектах, зокрема підходи, принципи, класифікаційні ознаки та особливості зонування земель і механізми впровадження цієї системи.

Ключові слова: зонування, планування, містобудівний регламент.

Isachenko N. Features urban planning zoning

The principle of zoning defined the Land Code of Ukraine (Article 180 "zoning"), which indicates that zoning is within settlements and established requirements for acceptable types of development and other land use within certain zones in accordance with local building rules. However, many aspects of the investigation have not been studied enough for both methodological and practical terms, in particular, approaches, principles, classification features and characteristics of zoning and mechanisms for the implementation of this system.

Key words: zoning, planning, city planning regulations.

Ісаченко Н. Особенности градостроительного зонирования

Принцип зонирования земель определен Земельным кодексом Украины (ст. 180), в котором указывается, что зонирование земель осуществляется в пределах населенных пунктов и устанавливаются требования относительно допустимых видов застройки и другого использования земельных участков в границах отдельных зон согласно местным правилам застройки. Однако многие аспекты исследуемых вопросов не изучены достаточно как в методическом, так и практическом отношении, в частности подходы,

принципы, классификационные признаки и особенности зонирования земель, а также механизмы внедрения этой системы.

Ключевые слова: зонирование, планирование, градостроительный регламент.